

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 044/2021
PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL
PARECER Nº 126/2021
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: “PREMIO PROFESSOR NOTA 10. AÇÃO GOVERNAMENTAL. INICIATIVA DO EXECUTIVO.. INCONSTITUCIONALIDADE. STF. IMPOSSIBILIDADE”.

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico do Projeto de Lei 044/2021 oriundo do Poder Legislativo que trata de dispor sobre a criação de prêmio “Professor Nota 10” na rede municipal de ensino no município de Guaçuí -ES.

2. PARECER:

O projeto de lei está redigido em termos claros, objetivos, concisos, e com ortografia oficial, além de trazer assunto sucintamente registrado na ementa. Portanto, não se verifica nenhum óbice de ordem técnico-formal.

Conforme reiteradas decisões judiciais, todo Projeto de Lei que atribua ao Poder Executivo Municipal a prática de ações governamentais, por mais simples que sejam, tratam de matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo vedado ao Legislativo dispor sobre tais matérias em Projeto de Lei.

Tal vedação decorre da previsão da Constituição Federal, que vem, muitas vezes, reproduzida na Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Constituição Federal

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

No caso do Projeto de Lei em tela, justifica a aprovação visando a premiação de professores que se destacarem na rede municipal de ensino, atribuindo-lhes certa premiação.

Em que pese demonstrar louvável a iniciativa do Nobre Vereador Nelson Cesar Ibanez Fernandes em apresentar o Projeto de Lei em comento, o fato é que é competência do Poder Executivo propor legislação neste sentido, haja vista a necessidade de considerar os custos administrativos e financeiros para implementação da premiação entre funcionários, professores e estudantes, razão pela qual a lei é inconstitucional, tendo em vista o vício de iniciativa.

A propósito, o vício de iniciativa, sem grandes pormenores, pode ser traduzido como a inconstitucionalidade formal na propositura de lei decorrente de usurpação de reserva de iniciativa legislativa, que, como exposto, esta previamente delineada no texto legal e, embora não exista vício material de inconstitucionalidade, posto que o conteúdo não ofende ou viola direitos e garantias constitucionais, a circunstância da propositura legal configura clara apropriação de reserva de iniciativa, decorrente da inobservância de requisitos formais do processo legislativo, razão pela que se da sua inconstitucionalidade.

A corroborar, o Princípio da Separação de Poderes, garante a “independência e harmonia dos Poderes que compõe o ente federativo”, advindo da concepção tripartite, que confere a cada poder função



previamente prevista no texto constitucional, essa independência e harmonia é assegurada pelo sistema de freios e contrapesos (*cheks and balances* - na doutrina norte americana), cujo objetivo é evitar a sobreposição de um poder em outro, mecanismo que também está expresso no texto constitucional.

Para elucidar a presente afirmação, trazemos a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70061167771, de relatoria do Desembargador Marcelo Bandeira Pereira:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.099/2014. MUNICÍPIO DE PELOTAS. PROGRAMA "INTERNET LIVRE". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, instituindo programa de internet livre por meio de instalação de redes públicas "wireless", estabelece uma série de atribuições às secretarias e órgãos da administração pública. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito - como, no caso, para estabelecer atribuições às Secretarias e órgãos da administração pública - não apenas incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que implica também flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061167771, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/11/2014).

Segundo o art. 61, § 1º, inciso II, "b", da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha, dentre outras matérias, sobre *organização administrativa*.

Pelo princípio da simetria, devem ser observadas, no âmbito estadual, distrital e municipal, as mesmas hipóteses de reserva de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal cometidas ao Presidente da República, para os demais chefes do Poder Executivo.

Nessa linha, ao que parece, a Lei Municipal inquinada de inconstitucional efetivamente vem a violar o sistema de reserva de iniciativa de leis, que tratem de organização e funcionamento da administração municipal, ao chefe do Poder Executivo.

Ademais, há ainda inconstitucionalidade material, já que o cumprimento desta lei implica aumento das despesas públicas sem a necessária previsão orçamentária, em afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual.

Cumprе trazer à baila a seguinte decisão proferida, à unanimidade, pelo Excelso Supremo Tribunal Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61§ 1º, INC II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício da inconstitucionalidade formal. 4. A



investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI nº 2.113/MG, Tribunal Pleno, rel. Ministra Carmem Lúcia, j. 04/03/2009. DJe de 21/08/2009).

A despeito do vício formal que acomete o Projeto de Lei, tem-se presente também a existência de afronta ao texto constitucional sobre o prisma material, já que a premiação da forma em que foi inserida no seu bojo, certamente não encontra substrato em previsão orçamentária específica, o qual preceitua ser defeso o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais.

Sobre o tema em debate, colhem-se os seguintes precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, os quais corroboram a tese esboçada.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.992, DE 30.6.10, DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DE PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ESPECÍFICA CONTRA DROGAS EM ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. DISPOSIÇÃO SOBRE A IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA. PROMULGAÇÃO PELA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA CONFERIDA AO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIOS CONSTANTES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REPRODUZIDOS NA CARTA ESTADUAL. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70038773511, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 06/12/2010).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. AUMENTO DE DESPESAS. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026578500, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 09/03/2009).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.439/2010 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. EMENDA À LEI 645/87 QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL. INCLUSÃO DE PARÁGRAFO ÚNICO AOS ARTIGOS 12 E 13 RESERVANDO 20% DA CARGA HORÁRIA PARA ESTUDOS, PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DO TRABALHO DIDÁTICO, BEM COMO ATENDER A REUNIÕES PEDAGÓGICAS E PRESTAR COLABORAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA, EM LOCAIS DE LIVRE ESCOLHA DO DOCENTE. A carga horária dos docentes é matéria relativa a regime jurídico do servidor público, incorrendo por isso a emenda parlamentar em vício de inconstitucionalidade formal. A par disso, a reserva de carga horária para atividades extraclasse - atividades, estudos, planejamento, avaliação do trabalho didático, reuniões pedagógicas - modo reflexo importará aumento de despesa, pelo que irá necessariamente determinar a contratação de outros educadores para suprir as horas-aulas determinadas pelo calendário escolar do ano letivo. Forçoso reconhecer, assim, vício de iniciativa na elaboração da Lei Municipal nº 3439 de 28 de abril de 2010, do Município de Canguçu, pelo que importa inconstitucionalidade formal, a par da inconstitucionalidade material, por redundar aumento de despesa. Ação procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70036313567, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010).



À luz do exposto, a Procuradoria do Poder Legislativo Municipal opina pelo arquivamento do Projeto do Lei 044/2021.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS** pelo arquivamento do projeto de lei.

É o parecer. Guaçuí-ES, 01 de OUTUBRO de 2021.

Mateus de Paula Marinho
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://www3.cmguacui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003000340034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Mateus de Paula Marinho** em 30/11/2021 09:43

Checksum: **65BA5A49E9EE24440576AC993AF8AA1BC1D39CDC875E6D1A1E8BCE604316AA09**

